



L'intercommunalité en questions

David Guéranger

► To cite this version:

David Guéranger. L'intercommunalité en questions. Problèmes Politiques et Sociaux - Articles et Documents d'Actualité Mondiale, 2008, 951-952, pp.5-9. halshs-00370745

HAL Id: halshs-00370745

<https://shs.hal.science/halshs-00370745>

Submitted on 25 Mar 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Avant-propos

L'intercommunalité, entendue ici comme l'ensemble des modalités de coopération entre communes, repose sur le principe simple que la commune est un espace trop exigü pour organiser et gérer un nombre important de services publics locaux : la fourniture d'eau potable, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers, les transports publics, mais aussi la planification territoriale, la politique de l'habitat, le développement économique, pour ne prendre que ces quelques exemples. Fort de ce principe, les communes doivent s'organiser sur des espaces plus larges pour partager leurs problèmes et leurs ressources. Différentes formules ont ainsi été imaginées, depuis l'association loi 1901 jusqu'à l'imposante communauté urbaine, pour permettre à cette coopération de s'organiser, parfois de se développer.

Une ambiguïté fondatrice : fournir un service ou revoir la trame ?

Dans le même temps, et malgré la simplicité de ce principe, l'intercommunalité repose sur une ambiguïté fondatrice que l'histoire n'a jamais réussi à lever complètement. En effet, dès après l'instauration des 36 000 communes qui suit les débats de la Constituante, le législateur n'a eu de cesse de vouloir revenir sur ce choix initial, essayant de redessiner la carte administrative pour en élargir l'unité de base. Quand bien même ces projets ont toujours échoué, l'histoire de l'intercommunalité est inextricablement mêlée à celle de ces tentatives nombreuses visant à trouver une nouvelle « maille », celle du canton ou de l'agglomération urbaine par exemple.

La coopération entre communes est ainsi marquée de ce double sceau, et prend selon les époques et selon les types d'acteurs deux significations diamétralement opposées. Pour les uns, l'objectif est exclusivement fonctionnel et vise la fourniture de services publics. Dans ce cas, l'intercommunalité doit fournir une réponse institutionnelle *ad hoc*, adaptée aux problèmes posés, aux services considérés, aux contextes géographiques également. Les promoteurs d'une coopération de syndicats, syndicats de communes et « à la carte » (c'est-à-dire entre collectivités de plusieurs niveaux), se rangent dans cette première catégorie. Pour d'autres en revanche, l'objectif vise *in fine* l'organisation territoriale de l'Etat, collectivités locales comprises. Mais faute d'un redécoupage d'ensemble, radical et immédiat, l'intercommunalité ne peut être qu'un palliatif ou, mieux, une étape. Loin de constituer une solution adaptée et définitive, elle est au contraire une réponse transitoire et par conséquent une forme institutionnelle provisoire, inachevée et imparfaite. S'inscrivent dans cette deuxième logique les projets de fusion qui ont tant fait trembler les maires des années soixante-dix. S'y inscrivent aussi, plus récemment, les avatars des modèles de l'INSEE qui, à l'instar de la « carte des territoires vécus », entendent produire une nouvelle partition de l'espace national ne laissant subsister aucun vide.

Partageant un même constat de départ, celui de l'étroitesse du cadre communal comme espace d'action, ces orientations divergent donc sur les moyens de résoudre le problème. Alors que les uns proposent des formes institutionnelles malléables et adaptables, les autres préfèrent rénover l'architecture territoriale d'ensemble. Les premiers ont pour principal problème l'intercommunalité, en ce qu'elle doit fournir un service, les autres ont pour principal problème la commune, en ce qu'elle en est incapable. L'intercommunalité avec ou sans la commune ? Telle pourrait être l'interrogation paradoxale qui synthétise cette tension constitutive de l'histoire intercommunale en France.

Retour sur les lois récentes : triomphe de l'orientation administrative ?

Pour ne revenir que sur la période la plus récente, on peut avancer que la décennie soixante-dix fut marquée par la prédominance d'une orientation administrative, visant avant tout la réorganisation des communes. Portée successivement par un ministre de l'Intérieur autoritaire (Raymond Marcellin) puis par un héritier du gaullisme centralisateur (Olivier Guichard), elle a conduit à envisager, selon différentes modalités, la réorganisation des communes au sein de chaque département. Le premier opte pour la fusion, tandis que le second privilégie des coopérations renforcées. Mais derrière ces solutions institutionnelles différentes, derrière aussi l'exigence affichée d'équipement et d'aménagement du territoire national, c'est la maille qui constitue la question centrale. L'accueil que les élus locaux ont réservé tour à tour à la loi Marcellin et au rapport Guichard a montré qu'ils ne partageaient ni le diagnostic, ni la méthode. En particulier, ils n'entendaient pas se laisser imposer un dispositif où le préfet jouait un rôle majeur, puisqu'il lui incombait de redécouper la carte communale dans le département. Ce double refus et les blocages qui s'ensuivirent annonçaient à leur manière le tournant prochain des lois de décentralisation.

De prime abord, la décennie suivante laisse augurer l'abandon de l'orientation administrative au bénéfice d'une vision moins systématique et surplombante ayant la faveur des élus locaux. Conséquence directe des lois de décentralisation en effet, les pratiques de coopération se retrouvent placées sous la haute protection du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Mais ce déplacement dans la répartition des compétences et des pouvoirs ne marque pas, loin s'en faut, l'abandon de l'orientation administrative. En effet, la décennie quatre-vingt-dix est riche de plusieurs lois dont un objectif commun consiste à promouvoir et généraliser les formules de coopération les plus intégrées en leur transférant des nouvelles compétences, particulièrement structurantes, et en renforçant leurs moyens financiers par des dotations généreuses et une fiscalité *ad hoc*. Le résultat est à la hauteur des efforts des législateurs successifs : au premier janvier 2008, 92% des communes françaises, représentant 87% de la population, sont membres d'une structure intercommunale levant l'impôt¹. Ces valeurs atteignent respectivement 92,5% et 91% si l'on excepte la région Ile-de-France qui connaît une situation singulière (voir en annexe le bilan proposé par la DGCL). Le maillage total du territoire est donc en passe d'être achevé, jetant du même coup une lumière nouvelle sur les territoires non encore « intercommunalisés », baptisés pour l'occasion d'un qualificatif édifiant : les « zones blanches ». Retour de l'orientation administrative ?

L'hypothèse n'est pas seulement provocatrice. Elle s'avère d'autant plus plausible que l'intercommunalité subit depuis quelques années de nombreuses critiques qui semblent avoir suivi la voie ouverte par la Cour des Comptes dans son rapport de 2005². Ce rapport pointait, entre autres points noirs, le surcoût occasionné par le développement de ces institutions, mais aussi l'impertinence de leurs périmètres, ou encore les blocages politiques de leur fonctionnement. Dès après sa publication, le ministre de l'Intérieur de l'époque et son ministre délégué ont ainsi engagé une opération de toilette suivant trois directions : asseoir les structures sur un périmètre institutionnel plus « pertinent » ; s'assurer de l'exercice effectif de leurs compétences ; éviter le doublonnage avec le niveau municipal. D'aucuns pourraient voir dans ce durcissement de ton les prémices à une nouvelle rationalisation par l'Etat de son organisation territoriale. Et l'ambiguïté constitutive refaire surface... Mais à la différence des périodes précédentes toutefois, la logique du maillage ne semble plus susciter d'opposition franche et massive. Plus encore, nombre d'élus locaux soutiennent aujourd'hui l'achèvement de la carte intercommunale, et la nécessité pour les communes non regroupées de « rentrer dans le rang ». Triomphe de la rationalité administrative ?

¹ On parle dans ce cas d'intercommunalité à fiscalité propre.

² Référence.

L'intercommunalité en questions : partis pris et limites de l'exercice

C'est dans ce contexte très particulier qu'il faut replacer le présent numéro des dossiers PPS. Celui d'une pratique certes ancienne mais faisant l'objet dans la période récente d'un faisceau de critiques. Celles-ci peuvent diverger sensiblement sur l'évaluation qu'elles font de ce phénomène, mais elles traduisent selon nous la grande vivacité d'une logique administrative visant à rationaliser les institutions locales, non seulement sur le plan territorial mais aussi sur les plans politique, administratif, fiscal. Notre objectif ici est donc double : faire un point, à l'heure des critiques, sur les évaluations et jugements formulés depuis quelques années sur cet objet polymorphe qu'est l'intercommunalité ; restituer et interroger dans le même temps les logiques et les présupposés sur lesquels reposent le plus souvent ces points de vue.

« L'intercommunalité en questions », tel est le sens qu'il convient de donner au titre retenu pour ce dossier. Il ne doit pas s'interpréter comme une énième charge à l'endroit de l'intercommunalité mais bien plutôt comme un double examen – celui de l'intercommunalité et celui de ses évaluateurs patentés – que le contexte singulier décrit plus haut rend selon nous nécessaire. Ceci étant dit, il nous faut rendre explicites les partis pris qui ont guidé la composition de ce dossier.

Pour celui qui souhaite faire connaissance avec la coopération intercommunale, une première difficulté est de pouvoir se familiariser avec cet objet technique. Technique, l'intercommunalité l'est tout à la fois par les compétences qui lui sont traditionnellement dévolues, par le foisonnement des textes juridiques qui en règlent le fonctionnement, par la terminologie qui lui est associée. Conséquence de quoi, les débats sur l'intercommunalité sont très largement affaire de spécialistes, excluant du même coup tous ceux, citoyen, contribuable ou élu municipal, qui ne sont pas dans la machine intercommunale proprement dite. L'un des partis pris de ce dossier – qui fut aussi l'une de ses difficultés majeures – a précisément consisté à rendre l'objet, et le sujet, plus accessible, à « ouvrir la boîte noire ». Pour ce faire, l'exposition suit une logique où les termes, les lois et les débats sont progressivement définis, explicités, de sorte que des extraits plus abordables ont été retenus au début du dossier tandis que les plus abrupts ont été placés, dans la mesure du possible, dans les parties suivantes. Le lecteur trouvera en outre dans le glossaire qui figure à la fin un outil pour décrypter le vocable usuel de l'intercommunalité.

Une seconde difficulté pour celui qui entend saisir les débats est qu'ils renvoient à une littérature désormais foisonnante, faite de lois bien sûr, mais aussi de rapports, de bilans chiffrés, de tribunes, d'ouvrages et autres articles scientifiques. Sur ce dernier point, la désaffection qu'a connue ce thème durant de très nombreuses années tranche avec le regain d'intérêt qu'il rencontre depuis la décennie quatre-vingt-dix. L'objet intercommunal n'est plus exclusivement juridique, mais désormais géographique, politique, économique. D'où, peut-être, la force et la récurrence de certaines interrogations sur son « territoire pertinent », son « déficit démocratique » ou encore son « coût » et son « efficacité ». Dans cette constellation, il eût été illusoire de vouloir restituer l'ensemble des points de vue, d'en présenter les principaux auteurs et d'en énoncer les arguments essentiels. Nous avons donc choisi de ne retenir que les questions les plus vives et les points de vue les plus tranchés. Ce choix, qui se veut didactique et instructif, privilégie une mise en scène du débat tout en essayant de respecter la pensée de chaque auteur. Le lecteur scrupuleux trouvera toutefois dans la bibliographie thématique présentée en fin de dossier un ensemble de références qui lui permettront d'approfondir les questions traitées en accédant aux arguments originaux. Il faut pour finir mentionner une dernière difficulté, plus insurmontable à nos yeux, celle des limites inhérentes au « stock » de connaissances actuellement disponibles. En tant qu'objet local, les pratiques de coopération se donnent à voir en ordre dispersé, prenant selon les contextes locaux et les configurations historiques des formes extrêmement variées. Ainsi, la communauté de communes recouvre derrière un terme unique des réalités extrêmement

contrastées du point de vue du périmètre, des compétences exercées, du niveau d'intégration fiscale, du régime politique ou du développement administratif. Ces variations posent un problème véritable à qui prétend produire aujourd'hui une analyse d'ensemble de ce phénomène en France. D'un côté, les travaux les plus monographiques autorisent l'accès aux pratiques de coopération et aux enjeux localisés, mais s'avèrent difficiles à reconduire sur d'autres espaces. D'un autre côté, les rares études agrégées et statistiques disposent d'une assise territoriale plus large, mais elles mobilisent des catégories juridiques imprécises et butent sur des problèmes classiques d'accès et de mise à jour des données, particulièrement cruciaux vis-à-vis d'un phénomène en évolution permanente. Pris dans cette tension entre la finesse de l'analyse et son assise territoriale, rares sont les auteurs qui ont cherché à en sortir en articulant études qualitatives et quantitatives. Les extraits retenus dans le dossier épousent donc souvent l'une ou l'autre de ces deux perspectives plutôt qu'ils ne cherchent à les concilier.

Une seconde limite à la connaissance de l'intercommunalité est posée par les formes légitimes de la coopération. Autrement dit, qu'est-ce qui est digne d'intérêt et qu'est-ce qui ne l'est pas ? Les choix des institutions et des territoires mis à l'étude montrent que les réponses à cette question adoptent de façon implicite mais univoque deux critères de légitimité : l'urbanité et la modernité. D'une part, l'écrasante majorité des travaux privilégie des institutions urbaines, en raison de leurs poids démographiques, financier et politique prépondérants. L'intercommunalité des villes jouit aujourd'hui de toutes les attentions, celles des chercheurs comme celles des réformateurs, tandis que l'intercommunalité des champs fait figure de parent pauvre. D'autre part, la désignation des formes légitimes de coopération fait table rase d'une histoire pourtant plus que centenaire. Les formes juridiques les plus modernes (communautés urbaine, d'agglomération, de communes) concentrent les attentions et les moyens, tandis les plus anciennes (syndicats) sont oubliées, voire en passe de disparaître. Disparaître du langage d'abord, puisqu'elles sortent progressivement du champ usuellement désigné par le terme « intercommunalité », réservé désormais aux seules communautés. Disparaître du paysage institutionnel ensuite, si l'on prête attention aux efforts du législateur pour organiser leur dissolution. Fort des réalisations nombreuses que ces structures ont à leur actif, notamment dans le champ de l'équipement du territoire, on peut supposer que les évaluations de l'intercommunalité gagneraient à élargir la focale. Le présent dossier n'échappe pas à cette tendance réductrice.

Quatre séries de questions

Pour mettre l'intercommunalité en questions, nous avons pris le parti d'organiser ce dossier en quatre temps. Le premier temps est, de façon certes peu originale, celui de l'histoire des réformes. Il permet toutefois de faire progressivement connaissance avec l'objet et de comprendre qu'il est le fruit d'un processus long. Cette partie permet également de discerner, derrière la vivacité inédite des critiques récentes, la grande continuité des arguments qui les sous-tendent. Si la seconde partie porte également sur les réformes, elle vise à en décrypter une dimension fondamentale : parce qu'elles touchent aux affaires locales, les dynamiques réformatrices s'insèrent dans un système où les élus locaux jouent un rôle de premier plan, de la formulation jusqu'à l'application des textes. Cette dimension permet de relativiser l'opposition stricte entre centre et périphérie qui sous-tend les commentaires récurrents sur « l'esprit des lois » ou sur « l'échec » des réformes. C'est armé de ces précautions que nous aborderons ensuite les évaluations de l'intercommunalité, et en premier lieu des politiques intercommunales, objet de notre troisième partie. Celle-ci essaiera de répondre à la question « que fait l'intercommunalité des compétences qui lui sont transférées ? » Les travaux (encore rares) sur le sujet montrent que la réponse semble largement dépendante du type de compétence considérée. Pour finir, l'évaluation du phénomène intercommunal permet

également de s'interroger sur certaines conséquences inattendues. Ce sera l'objet de la quatrième et dernière partie, qui portera sur les effets politiques et administratifs associés au développement et au renforcement des institutions de coopération.

David Guéranger, septembre 2008.